

Bruxelas, 23.5.2017
COM(2017) 259 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

{SWD(2017) 169 final}
{SWD(2017) 170 final}

Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

1. Introdução

A Diretiva 2011/83/UE relativa aos direitos dos consumidores¹ (a seguir designada por «diretiva» ou «DDC») foi adotada em 25 de outubro de 2011. Tem por finalidade garantir um elevado nível de defesa dos consumidores em toda a União Europeia e contribuir para o bom funcionamento do mercado interno através da harmonização de certos aspetos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas aos contratos celebrados entre consumidores e profissionais.

A diretiva tinha de ser transposta para a legislação nacional dos Estados-Membros até 13 de dezembro de 2013, a fim de se tornar aplicável em todos os Estados-Membros a partir de 13 junho de 2014.

O artigo 30.º da diretiva exige que a Comissão apresente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a sua aplicação, nomeadamente quanto às disposições relativas ao conteúdo digital e ao direito de retratação.

A Comissão analisou a aplicação da diretiva com base nos seguintes elementos:

- Um estudo externo sobre a aplicação da DDC²;
- Um relatório do Comité Económico e Social Europeu³;
- Consultas às diversas partes interessadas⁴;
- Outras fontes de dados⁵.

A análise consta de um documento de trabalho dos serviços da Comissão, que acompanha o presente relatório e onde são apresentadas as principais conclusões. Uma vez que a diretiva foi avaliada menos de três anos depois de a legislação nacional que a transpôs se dever tornar aplicável, os dados disponíveis eram relativamente escassos. Em virtude de a diretiva se encontrar ainda nas primeiras fases de aplicação, a avaliação procurou determinar os progressos realizados a nível da transposição e do início da sua aplicação.

A DDC foi avaliada paralelamente à realização de um balanço da qualidade REFIT mais amplo da legislação da UE relativa aos consumidores e à comercialização, tendo os resultados

¹ JO L 304 de 22.11.2011 p. 64.

² Executado por um consórcio liderado pela *Risk & Policy Analysts Ltd*. O relatório final encontra-se disponível no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

³ Relatório de informação do CESE: Diretiva Direitos dos Consumidores (avaliação) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>

⁴ Consultas realizadas pelo consultor externo para o estudo (inquérito em linha e entrevistas com os consumidores, profissionais, associações nacionais de consumidores e de profissionais, autoridades com poderes coercivos, ministérios, centros europeus de consumidores); consulta pública em linha (maio-setembro de 2016); reuniões do grupo de consulta das partes interessadas para o balanço da qualidade e das redes existentes (como o grupo consultivo europeu dos consumidores e a rede para a política dos consumidores); debates na Cimeira Europeia dos Consumidores de 2016.

⁵ Análise dos dados constantes das reclamações, resultados da fiscalização da aplicação da DDC (ações de controlo realizadas pelas autoridades nacionais e coordenadas pela Comissão, ver nota de rodapé 11), exercício de compras efetuadas de forma anónima e experiências comportamentais, resultados do estudo exploratório sobre questões relacionadas com a defesa dos consumidores na economia de partilha.

da avaliação da DDC contribuído para o relatório de balanço da qualidade final⁶. Foram também organizadas diversas atividades de consulta no âmbito do balanço da qualidade (tais como o grupo de consulta das partes interessadas e a Cimeira do Consumidor) para recolher pontos de vista e dados com vista à avaliação da DDC.

2. Objetivo e principais disposições da diretiva

A DDC revogou a Diretiva 97/7/CE relativa à proteção dos consumidores em matéria de contratos à distância e a Diretiva 85/577/CEE relativa à proteção dos consumidores no caso de contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais. A DDC introduziu normas plenamente harmonizadas para os contratos celebrados à distância (em linha) e para os contratos celebrados fora do estabelecimento comercial de bens e de serviços, bem como de conteúdos digitais. Além disso, alterou certas disposições da Diretiva 93/13/CEE relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores e da Diretiva 1999/44/CE relativa a certos aspetos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas.

O artigo 1.º da diretiva estabelece que o seu objetivo geral é garantir um elevado nível de defesa dos consumidores em toda a União Europeia e contribuir para o bom funcionamento do mercado interno através da harmonização de certos aspetos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas aos contratos celebrados entre consumidores e profissionais.

O considerando 4 da diretiva explica que esta harmonização é necessária para promover um verdadeiro mercado interno dos consumidores, estabelecendo o justo equilíbrio entre um elevado nível de defesa dos consumidores e a competitividade das empresas.

Enquanto as diretivas anteriores relativas aos contratos à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial entre empresas e consumidores previam um nível mínimo de harmonização das normas pertinentes em matéria de defesa dos consumidores, a DDC é uma diretiva de harmonização completa. Tal significa que, no seu âmbito de aplicação, os Estados-Membros não podem manter ou introduzir na sua legislação nacional disposições divergentes das previstas na diretiva, salvo disposição em contrário da diretiva (artigo 4.º).

A diretiva permite que os Estados-Membros imponham requisitos adicionais em matéria de informação pré-contratual para os contratos celebrados no estabelecimento comercial (artigo 5.º, n.º 4) e utilizem as escolhas regulamentares previstas na sua própria legislação nacional em seis áreas. Os Estados-Membros devem apresentar relatórios sobre as escolhas regulamentares efetuadas, tendo a Comissão publicado esses relatórios no seu sítio Internet, em conformidade com o disposto no artigo 29.º da DDC.

As escolhas regulamentares mais frequentes são as seguintes⁷:

- 20 Estados-Membros não aplicam as disposições da diretiva aos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial quando o pagamento a efetuar pelo consumidor não

⁶ O relatório final encontra-se disponível no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

⁷ Para informações mais pormenorizadas, ver os quadros publicados no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf.

exceder 50 EUR (ou um valor inferior definido na legislação nacional) (artigo 3.º, n.º 4, da DDC);

- 15 Estados-Membros impõem requisitos linguísticos em matéria de informação contratual para os contratos à distância e os contratos celebrados fora do estabelecimento comercial, de forma a assegurar que essa informação seja facilmente compreendida pelos consumidores (artigo 6.º, n.º 7, da DDC);
- 7 Estados-Membros optaram por um regime de informação simplificada para os contratos celebrados fora do estabelecimento comercial relativos a obras de reparação ou manutenção de valor não superior a 200 EUR, solicitadas expressamente pelo consumidor (artigo 7.º, n.º 4, da DDC);
- 16 Estados-Membros requerem uma confirmação por escrito dos contratos celebrados por telefone (artigo 8.º, n.º 6, da DDC).

Em comparação com o quadro de harmonização jurídica mínima anteriormente existente, previsto na Diretiva 97/7/CE e na Diretiva 85/577/CEE, as novas disposições da DDC preconizam:

- Uma maior harmonização dos requisitos de informação pré-contratual para os contratos celebrados no estabelecimento comercial (artigo 5.º, n.º 1) e plena harmonização dos aplicáveis aos contratos à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial (artigo 6.º, n.º 1);
- Inclusão de conteúdos digitais no âmbito de disposições específicas a eles respeitantes, como por exemplo informações sobre a funcionalidade, a interoperabilidade e o direito de retratação [artigo 5.º, n.º 1, alíneas g) e h)]; artigo 6.º, n.º 1, alíneas r) e s); artigo 9.º, n.º 2, alínea c); artigo 14.º, n.º 4, alínea b); e artigo 16.º, alínea m)];
- Requisitos formais aplicáveis aos contratos à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial, por exemplo, «disposição relativa à ativação de um botão» para as encomendas com obrigação de pagar (artigos 7.º e 8.º);
- Período totalmente harmonizado de 14 dias para o direito de retratação no que diz respeito aos contratos à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial — apesar de existirem algumas exceções (artigo 16.º) — e maior clareza no que se refere aos direitos de reembolso (artigos 9.º a 15.º);
- Novas regras relativas à entrega e à transferência do risco (artigos 18.º e 20.º);
- Requisito de aplicação da «tarifa de base» para os telefonemas efetuados pelos consumidores ao profissionais em relação a contratos já celebrados (artigo 21.º);
- Proibição de cobrar taxas injustificadas pela utilização de meios de pagamento (artigo 19.º) e de opções estabelecidas por defeito (artigo 22.º);
- Isenção para o consumidor da obrigação de pagar qualquer fornecimento de bens ou prestação não solicitados («venda por inércia», artigo 27.º);
- Introdução de um modelo de formulário de retratação para toda a UE [artigo 6.º, n.º 1, alínea h), artigo 11.º e anexo I, ponto B].

3. Transposição e aplicação

O artigo 28.º da diretiva obriga os Estados-Membros a adotar e a publicar as medidas nacionais de transposição da diretiva até 13 de dezembro de 2013, tendo em vista a aplicação dessas medidas a partir de 13 de junho de 2014.

Entre outubro de 2012 e abril de 2014, a Comissão organizou cinco seminários sobre a transposição, a fim de ajudar os Estados-Membros nessa tarefa⁸. Não obstante, 17 Estados-Membros⁹ atrasaram-se na transposição, pelo que a diretiva só se tornou aplicável nos 28 Estados-Membros a partir do final de 2014.

Os Estados-Membros optaram por diferentes técnicas de transposição: alguns transpuseram a DDC mediante a sua incorporação em legislação já existente (por exemplo, nos respetivos códigos civis), outros adotaram um novo ato legislativo que transpunha a DDC quase literalmente, e outros ainda optaram pela conjugação das duas opções anteriores.

A Comissão realizou um controlo aprofundado da transposição da DDC em todos os Estados-Membros e, como resultado, estabeleceu 21 diálogos estruturados bilaterais com as autoridades nacionais competentes (os chamados processos «*EU Pilot*»). O controlo da transposição revelou que, no início, a maioria dos Estados-Membros não tinha transposto várias definições e conceitos fundamentais da diretiva para o direito nacional. Apesar de os Estados-Membros em causa terem realizado ou proposto alterações significativas à sua legislação relativa à transposição a fim de resolver estas questões e harmonizar a respetiva legislação com a diretiva, a Comissão prossegue o diálogo bilateral com a maioria deles no intuito de assegurar a plena conformidade. Embora os casos de falta ou de transposição incorreta afetem claramente a realização dos objetivos fixados pela diretiva, a Comissão Europeia dispõe ainda de poucos dados sobre o impacto concreto desses atrasos e/ou transposições incorretas, dado todos os processos *EU Pilot* (exceto um) terem sido iniciados *ex officio*, e não com base na apresentação de uma queixa.

Em junho de 2014, os serviços da Comissão publicaram um documento de orientação sobre a DDC¹⁰ (a seguir designado «orientação DDC») após consultas com as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela transposição e aplicação da diretiva, e as partes interessadas que representam os profissionais e os consumidores. A orientação DDC visa ajudar as autoridades nacionais e os tribunais a aplicar a diretiva de modo uniforme e coerente, fornecendo orientações sobre os seus principais conceitos e disposições. Inclui igualmente exemplos práticos que mostram como a diretiva deve ser aplicada.

Em 2015, a Comissão coordenou uma ação de fiscalização¹¹ levada a cabo por 26 Estados-Membros, pela Noruega e pela Islândia, a fim de verificar se os profissionais

⁸ Os referidos seminários tiveram lugar em 5 de outubro de 2012, 8 de março de 2013, 19 de setembro de 2013, 11 de dezembro de 2013 e 11 de abril de 2014.

⁹ Os seguintes Estados-Membros atrasaram-se na transposição da diretiva: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SL.

¹⁰ Documento de orientação da DG JUST relativo à DDC, junho de 2014, disponível em: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/directive/index_pt.htm.

¹¹ A ação de fiscalização conjunta da UE consiste numa análise à escala da UE dos sítios Web. É conduzida sob a forma de controlos simultâneos e coordenados para identificar violações do direito dos consumidores e, posteriormente, garantir o respeito da legislação em vigor. Ver também:

tinham cumprido os requisitos de informação pré-contratual previstos na DDC para os produtos vendidos em linha¹². Verificou-se que, enquanto antes da ação de fiscalização só 37 % dos sítios Web eram conformes, após esta ação essa percentagem tinha aumentado para 88 %.

Entre a primavera de 2014 e a primavera de 2016, a Comissão organizou uma campanha de sensibilização para os direitos dos consumidores com o objetivo de aumentar o conhecimento geral dos profissionais e dos consumidores sobre esta temática em toda a UE, decorrente de várias diretivas europeias neste domínio, incluindo o direito de retratação previsto na DDC¹³.

4. Principais resultados da avaliação

4.1. Eficácia

A análise das legislações nacionais dos Estados-Membros antes da aplicação da diretiva revelou uma variação significativa no que diz respeito às normas de defesa do consumidor relativas aos contratos entre profissionais e consumidores. À exceção dos poucos domínios ainda abertos às opções regulamentares nacionais, a DDC eliminou, em grande medida, essas diferenças entre Estados-Membros, contribuindo assim para o aumento da segurança jurídica dos profissionais e consumidores, em especial no contexto transnacional.

A análise comparativa da situação legislativa em todos os Estados-Membros antes e depois da transposição da diretiva permitiu também evidenciar que a proteção dos consumidores ficou reforçada na maioria dos Estados-Membros, se não em todos. É provável que, em conformidade com os objetivos da diretiva, tal reforce a confiança dos consumidores no mercado interno e as compras transfronteiras, sobretudo em linha. A análise efetuada pelo Eurostat revela que as compras transfronteiras em linha aumentaram entre 2012 e 2016¹⁴. Além disso, em relação ao objetivo de alcançar maior confiança e capacitação dos consumidores, os dados do inquérito Eurobarómetro disponíveis revelam que a percentagem dos consumidores que concordam que, em geral, os retalhistas e os prestadores de serviços cumprem as normas e os regulamentos no domínio da defesa do consumidor foi de 76 % em 2016, o que representa um aumento de 14 pontos percentuais em relação a 2006.

Contudo, a avaliação destacou alguns fatores que limitavam a eficácia da DDC. Entre estes contam-se:

- Desconhecimento entre os consumidores e os profissionais das disposições da diretiva;
- Dificuldades de interpretação de algumas disposições, nomeadamente a definição de «tarifa de base» (artigo 21.º)¹⁵, o conceito de «fora do estabelecimento comercial» em

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. Para mais informações sobre a ação de fiscalização da DDC 2015, ver: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm.

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (figura 8).

¹⁵ No seu acórdão de 2 de março de 2017 proferido no Processo C-568/15 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V. contra comtech GmbH*, o Tribunal de Justiça da União Europeia tornou claro que «O conceito de "tarifa de base", previsto no artigo 21.º da Diretiva 2011/83/UE [...] deve ser interpretado no sentido de que o custo de uma chamada relativa a um contrato celebrado e para uma linha telefónica de apoio ao cliente explorada por um profissional não pode exceder o custo de uma chamada normal

contratos celebrados fora do estabelecimento comercial (artigo 2.º, n.º 8), a distinção entre um contrato de conteúdos digitais e um contrato de serviços de pagamento em linha, o momento a partir do qual começa a decorrer o prazo de retratação de 14 dias no caso de contratos que contenham simultaneamente elementos de contratos de venda e de prestação de serviços (artigo 9.º) e o cálculo da depreciação dos bens quando os consumidores exercem o seu direito de retratação após terem utilizado os bens mais do que o necessário para verificar a sua natureza, características e funcionamento (artigo 14.º, n.º 2);

- Incumprimento por parte dos profissionais; e
- Questões relativas à aplicação coerciva das disposições da diretiva, nomeadamente a insuficiência das medidas de aplicação coerciva a nível nacional e diferenças na forma como as normas são aplicadas;
- Os diferentes níveis de sanções aplicadas pelos Estados-Membros por incumprimento da diretiva podem igualmente ser problemáticos, uma vez que as sanções mais graves aplicadas nos vários Estados-Membros não parecem ser suficientemente «eficazes, proporcionadas e dissuasivas» (artigo 24.º) para os profissionais, independentemente da sua dimensão.

4.2. Eficiência

Ainda não se tem uma visão clara do impacto global da diretiva sobre os custos para as empresas, dado não ter sido possível obter estimativas quantitativas dos custos e benefícios da sua aplicação. Em especial, as partes interessadas consultadas não forneceram estimativas quantitativas sobre o impacto da DDC e não puderam estabelecer um nexo de causalidade direta entre o aumento das vendas e a entrada em vigor da DDC. Os dados sobre os custos e benefícios reais são também escassos devido ao curto lapso de tempo decorrido desde a transposição da diretiva. Por conseguinte, a análise teve de basear-se em informações qualitativas. Os poucos dados disponíveis não permitem tirar conclusões definitivas sobre o nível dos custos que as empresas tiveram de suportar para assegurar o cumprimento da diretiva. As empresas inquiridas mostraram-se relutantes em fornecer estimativas financeiras desses custos, havendo poucos dados monetários disponíveis. No entanto, no que se refere às avaliações qualitativas, foram comunicados alguns encargos específicos, nomeadamente para as PME. Estes encargos dizem essencialmente respeito aos requisitos de informação pré-contratual, em particular a sobreposição dos requisitos de informação e o direito de retratação. As partes interessadas assinalaram, designadamente, as perdas associadas a bens devolvidos que foram utilizados mais do que o necessário para verificar a sua natureza, características e funcionamento, devido à dificuldade dos profissionais em avaliar a depreciação dos bens devolvidos e proceder à sua revenda. Foram igualmente expressas preocupações quanto ao facto de os profissionais terem de reembolsar os consumidores sem terem a possibilidade de inspecionar os bens devolvidos depois de o consumidor ter apresentado a prova da respetiva devolução (artigo 13.º, n.º 1).

para uma linha telefónica fixa geográfica ou móvel. Desde que esse limite seja respeitado, o facto de o profissional em causa obter ou não lucros através dessa linha telefónica de apoio ao cliente não é pertinente».

4.3. Coerência

Em geral, a diretiva é considerada coerente com a restante legislação da UE, não tendo sido identificados problemas de maior. No entanto, há certas interações entre a diretiva e outros atos legislativos em matéria de defesa do consumidor e comercialização, outras legislações transversais e setoriais (nomeadamente a Diretiva sobre o comércio eletrónico e a Diretiva «Serviços») e novas propostas, que poderiam ser ainda mais simplificadas e clarificadas no futuro. Por exemplo, alguns requisitos de informação do «convite a contratar» (artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva relativa às práticas comerciais desleais) sobrepõem-se aos requisitos de informação pré-contratual da DDC: poderiam ser abordados através de eventuais medidas legislativas no seguimento do balanço de qualidade REFIT e da avaliação da DDC. O resultado das negociações sobre a proposta de diretiva sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais também deve ser tido em conta numa eventual alteração das disposições da DDC respeitantes aos conteúdos digitais (ver também ponto 5 *infra*).

4.4. Pertinência

A avaliação concluiu que os objetivos originais da diretiva são tão válidos hoje como quando esta foi proposta pela primeira vez. Em especial, o objetivo de garantir um elevado nível de proteção dos consumidores e condições equitativas para as empresas nos contratos entre empresas e consumidores em linha continuam a ser muito pertinentes, especialmente no contexto da política do mercado único digital. É provável que as disposições relativas aos contratos à distância se tornem ainda mais pertinentes no futuro, dado o aumento constante do número de compras efetuadas pelos consumidores em linha.

Considerou-se que as disposições da DDC relativas aos requisitos de informação continuavam a ser pertinentes, exceto no respeitante à obrigação prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea c), de facultar o número de fax e o endereço de correio eletrónico do profissional, caso existam outros meios de comunicação mais modernos (como os formulários em linha) que permitam aos consumidores contactarem o profissional de forma eficiente e guardarem um comprovativo num suporte duradouro. A avaliação sugere igualmente que há margem de manobra para se simplificar a apresentação das informações pré-contratuais e os termos e condições normalizados. Além disso, com o papel cada vez mais importante assumido pelas plataformas em linha, existe um forte apelo, nomeadamente por parte das associações de consumidores e de algumas associações empresariais, no sentido de introduzir requisitos de transparência específicos para os mercados em linha. O objetivo deve ser assegurar que os consumidores sejam informados sobre a identidade e a qualidade («profissional» ou «consumidor») do fornecedor, sobre as diferenças no nível de proteção dos consumidores quando celebram um contrato com um profissional e não com outro consumidor e sobre os critérios de classificação por defeito aquando da apresentação de ofertas.

4.5. Valor acrescentado da UE

Uma abordagem a nível da UE continua a ser a resposta mais adequada e apresenta mais probabilidades de alcançar os objetivos fixados pela diretiva do que as abordagens nacionais. Efetivamente, a diretiva tem permitido reduzir sistematicamente a fragmentação regulamentar

existente entre os Estados-Membros através da sua abordagem no sentido da harmonização, contribuindo, deste modo, para aumentar a confiança dos consumidores nas vendas transfronteiras e reduzir os custos de conformidade dos profissionais nessas vendas, tal como referido pelas partes interessadas consultadas no quadro da avaliação. São igualmente necessárias normas harmonizadas para garantir a eficácia das medidas adotadas pelos Estados-Membros para fazer cumprir coercivamente a legislação transfronteiras.

5. Normas sobre os conteúdos digitais

Pela primeira vez na legislação da UE relativa aos consumidores e à comercialização, a diretiva estabelece requisitos específicos em matéria de informação pré-contratual para os conteúdos digitais e normas para a retratação no caso de contratos relativos a conteúdos digitais que não sejam fornecidos num suporte material. Estas disposições são especialmente pertinentes para a prossecução dos objetivos da Estratégia para o Mercado Único Digital.

O conteúdo digital é definido como «dados produzidos e fornecidos em formato digital» (artigo 2.º, n.º 11, da DDC). No que respeita ao âmbito de aplicação da DDC em relação aos conteúdos digitais, a orientação DDC de junho de 2014 afirma que:

«[T]endo em conta a diferenciação estabelecida no considerando 19, os contratos de conteúdos digitais em linha estão sujeitos à diretiva, mesmo que não impliquem o pagamento de um preço pelo consumidor»¹⁶.

Apesar de o documento de orientação relativo à DDC ter sido elaborado em colaboração com os Estados-Membros e demais intervenientes, algumas partes interessadas consideram que a aplicação da DDC para «libertar» o conteúdo digital não é completamente clara. Embora a Comissão confirme a interpretação dada na orientação DDC, pode efetivamente ser difícil distinguir, na prática, entre os contratos de fornecimento de conteúdos digitais e os contratos de prestação de serviços em linha, cujo principal objetivo é a prestação de um serviço e não o conteúdo digital propriamente dito; estes últimos só são abrangidos pela diretiva na qualidade de «contrato de serviços» quando são fornecidos contra pagamento.

Em princípio, todas as disposições da DDC são também aplicáveis aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais. Além disso, várias disposições estabelecem requisitos específicos em relação a este tipo de conteúdos:

- Requisitos de informação pré-contratual sobre a funcionalidade e a interoperabilidade [artigo 5.º, n.º 1, alíneas g) e h); artigo 6.º, n.º 1, alíneas r) e s)];
- Direito de retratação — início do período de retratação e requisitos de informação sobre a perda de direito de retratação em caso de fornecimento em suporte material [artigo 9.º, n.º 2, alínea c), e artigo 14.º, n.º 4, alínea b)];
- Exceção ao direito de retratação [artigo 16.º, alínea m)].

¹⁶ Página 64 da orientação DDC.

O conteúdo digital continua a ser um dos principais domínios em que os consumidores não se sentem tão protegido como nos contratos de venda e de serviços. Os resultados da avaliação sugerem que o baixo nível de eficácia das disposições relativas aos conteúdos digitais resulta de uma falta de sensibilização, tanto dos profissionais como dos consumidores, de incumprimento por parte dos profissionais, bem como do reduzido nível de aplicação coerciva pelas autoridades nacionais. A título de exemplo, os profissionais chamaram igualmente a atenção para algumas dificuldades com a aplicação prática e a compreensão destas disposições, nomeadamente no que se refere à exigência de fornecer informações pré-contratuais sobre o direito de retratação. No que diz respeito à sensibilização, os dados revelaram que o nível de sensibilização mais baixo se verificou para os requisitos de informação pré-contratual relativos aos conteúdos digitais e para as regras de retratação a estes respeitantes. A avaliação concluiu que o cumprimento das normas em matéria de conteúdos digitais foi muito limitado; em particular, salientou que os profissionais geralmente não informam os consumidores sobre as condições em que estes perdem o direito de retratação.

No âmbito da avaliação, constatou-se também que haveria margem para reavaliar algumas das regras da DDC relativas aos conteúdos digitais com o intuito de as adaptar melhor às necessidades atuais na UE. Em particular, a DDC não se aplica atualmente à oferta de serviços em linha «gratuitos». Estes serviços incluem o armazenamento em nuvem ou o correio eletrónico, em que a principal obrigação contratual do profissional não é a de fornecer conteúdos digitais, mas, sim, um serviço que permita a criação, o tratamento, o armazenamento ou a partilha de dados que é produzido pelo consumidor. Na sequência dos debates no Conselho sobre a proposta de Diretiva sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais no Conselho JAI de junho de 2016, os Ministros convidaram expressamente a Comissão a *«incluir, no seu relatório sobre a aplicação da Diretiva Direitos dos Consumidores, uma avaliação da aplicação da Diretiva Direitos dos Consumidores, em especial dos requisitos de informação pré-contratual previstos, a todos os tipos de contratos para o fornecimento de conteúdos digitais abrangidos pela [proposta de dezembro de 2015 de] Diretiva relativa aos conteúdos digitais, a fim de ajudar a avaliar em que medida os dois instrumentos (nomeadamente, as definições utilizadas) podem ter de ser alinhados um pelo outro de modo a garantir uma maior coerência»*.

Por conseguinte, a Comissão considera, a fim de garantir que a diretiva continua a ser plenamente pertinente e capaz de dar resposta aos desafios atuais, que o seu âmbito de aplicação seja alargado de forma a abranger os contratos relativos aos serviços digitais «gratuitos», ao mesmo tempo que assegura, se for caso disso, a igualdade de tratamento dos serviços digitais e dos conteúdos digitais.

6. Conclusões e próximas etapas

A Comissão vai dar seguimento às constatações da avaliação:

- Promovendo a sensibilização dos consumidores e dos profissionais para os respetivos direitos e obrigações. Para o efeito, em dezembro de 2016, a Comissão lançou um projeto-piloto para a formação de PME sobre a legislação da UE relativa aos consumidores e à comercialização. Esse projeto-piloto visa aumentar consideravelmente a sensibilização dos profissionais para as suas obrigações e os direitos correspondentes dos consumidores;
- Ponderando novas orientações no que diz respeito às disposições que segundo a avaliação são pouco claras;
- Dirigindo o exercício de autorregulação recentemente lançado no grupo de intervenientes REFIT a fim de alcançar um acordo entre as várias partes interessadas sobre um conjunto de princípios conducente a uma melhor apresentação da informação pré-contratual no âmbito da DDC e das condições contratuais normalizadas. Esse trabalho não compromete, evidentemente, a possibilidade de uma nova intervenção legislativa, em especial no caso de esta abordagem de autorregulamentação se revelar insatisfatória;
- Analisando mais aprofundadamente, em função dos resultados de uma avaliação de impacto, as possíveis alterações específicas da diretiva no que diz respeito:
 - ao alargamento do seu âmbito de aplicação de forma a incluir os contratos de prestação de serviços digitais «gratuitos» e, por conseguinte, à aplicação dos requisitos de informação pré-contratual e do direito de retratação em relação a qualquer dos serviços digitais. Esta alteração deveria tornar claro que a diretiva abrange também os contratos de fornecimento de conteúdos digitais que não são fornecidos em troca de pagamento;
 - à simplificação de alguns dos requisitos de informação atuais, nomeadamente a fim de refletir melhor a evolução tecnológica e do mercado, por exemplo, permitindo aos profissionais utilizarem meios mais modernos de comunicação nos seus contactos com os consumidores, desde que esses meios permitam aos consumidores contactar os profissionais de forma eficiente e conservar uma prova desse contacto num suporte duradouro;
 - à redução dos encargos que recaem sobre os profissionais, em especial as PME, que algumas partes interessadas consideram desproporcionados. Trata-se das disposições relativas ao direito de retratação para bens utilizados pelos consumidores mais do que o necessário para verificar a sua natureza, características e funcionamento, e das regras de reembolso antes de o profissional ter recebido a devolução dos bens;

- ao aumento da transparência das informações facultadas pelos mercados em linha aos consumidores sobre a identidade e a qualidade («profissional» ou «consumidor») do fornecedor, sobre as diferenças de nível de proteção dos consumidores nos contratos concluídos com um profissional em vez de outro consumidor, e sobre os critérios de classificação por defeito quando apresentam ofertas e determinam as consequências do incumprimento dos requisitos em matéria de transparência;
- Acelerando a aplicação da diretiva em todos os Estados-Membros, inclusive através de ações comuns no âmbito do Regulamento relativo à cooperação na defesa dos consumidores.